

УДК 341

СОТРУДНИЧЕСТВО ГОСУДАРСТВ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СИТУАЦИЯМ КАК ЭЛЕМЕНТ СИСТЕМЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

О. Н. Толочко

Белорусский государственный университет,
профессор кафедры государственного управления,
доктор юридических наук, доцент

Аннотация. Анализируются механизмы международного сотрудничества государств в противодействии чрезвычайным ситуациям, авариям и бедствиям, включая имплементацию Сендайской рамочной программы. Обосновывается целесообразность заключения соглашения в рамках Евразийского экономического союза, а также принятия Закона о гражданской защите.

Ключевые слова: международное сотрудничество, чрезвычайные ситуации, гражданская защита, Сендайская рамочная программа.

Annotation. The mechanisms of international cooperation of states in countering emergency situations, accidents and disasters, including the implementation of the Sendai Framework Program, are analyzed. The expediency of concluding an agreement within the framework of the Eurasian Economic Union, as well as the adoption of the Law on Civil Protection, is substantiated.

Keywords: international cooperation, emergencies, civil protection, Sendai Framework.

Важнейшим элементом системы международной безопасности является сотрудничество государств в противодействии бедствиям, авариям и чрезвычайным ситуациям. Потребность в таком сотрудничестве возрастает по ряду причин, среди которых изменение климата, глобализация последствий чрезвычайных ситуаций, урбанизация и сосредоточение большого количества людей на ограниченных площадях, рост промышленности и, соответственно, количества техногенных аварий, развитие информационной и коммуникационной инфраструктуры и многие другие. Эти проблемы исключительно важны для обеспечения устойчивого развития, национальной безопасности государств, поддержания международной стабильности и правопорядка.

В самом общем виде чрезвычайную ситуацию можно определить как обстановку или событие, характеризующиеся нарушением нормальных условий жизнедеятельности людей, вызванные причинами техногенного или природного происхождения (катастрофой, аварией, пожаром, стихийным бедствием, эпидемией, эпизоотией, эпифитотией), которые привели или могут привести к возникновению угрозы жизни или здоровью населения, причинению

материального ущерба, а также к иным негативным последствиям [1, с. 45]. Основными признаками чрезвычайной ситуации являются наличие реальной, потенциальной или неизбежной опасности для человека, общества, государства или ряда государств; комплексность существующей опасности относительно личности, общества и государства; необходимость создания временных органов управления и перераспределения полномочий; необходимость применения чрезвычайных, ограничительных мер, реорганизации системы государственного управления. Чрезвычайные ситуации различаются по масштабам (количество погибших и пострадавших, площадь охвата и др.) и по видам источников (чрезвычайные ситуации природного характера, техногенного характера, биолого-социальные чрезвычайные ситуации, чрезвычайные ситуации, связанные с гуманитарной катастрофой и массовым переселением людей, и др.) [2].

В условиях возрастающей взаимозависимости государств и новых антропогенных, техногенных и природных вызовов и угроз международное сотрудничество в деле противодействия чрезвычайным ситуациям находится в фокусе внимания Организации Объединенных Наций (далее — ООН). Преодоление чрезвычайных ситуаций можно рассматривать в контексте цели, закрепленной в п. 3 ст. 1 Устава ООН: «...осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера и в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии» [3]. Защита от бедствий в том или ином виде включена также в Цели устойчивого развития (Цели 1, 2, 3, 6, 10, 11, 13, 14, 15, 17). Координацией глобального реагирования на чрезвычайные ситуации для спасения жизней и защиты людей в гуманитарных кризисах занимается Управление ООН по координации гуманитарных вопросов, функции которого разделены между штаб-квартирой в Нью-Йорке (политические и информационные вопросы) и филиалом в Женеве (реагирование на чрезвычайные ситуации, планирование, проведение восстановительных мероприятий и др.). В 2005 г. был создан Центральный фонд чрезвычайного реагирования с упрощенным механизмом получения финансовой помощи, который финансируется правительствами государств — членов ООН; крупнейшими донорами являются Соединенные Штаты Америки, Швеция, Великобритания, Федеративная Республика Германия, а также Европейская комиссия. В качестве одного из структурных подразделений Управления функционирует UNDAC — Организация ООН по оценке и координации стихийных бедствий, которая реагирует на бедствие по запросу пострадавшего государства. UNDAC состоит из представителей государств-членов, каждое из которых, получив запрос, принимает решение о предоставлении помощи. В целом Управление по координации гуманитарных вопросов представляет

собой глобальную систему оперативного мониторинга, прогнозирования и реагирования на чрезвычайные ситуации различного характера с учетом их специфики и географического региона.

Важное место в международной системе противодействия чрезвычайным ситуациям занимают специализированные учреждения, фонды и программы ООН (Всемирная организация здравоохранения, Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ), Международный валютный фонд, Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН, Всемирная метеорологическая организация, Международное агентство по атомной энергии, Международная организация гражданской авиации, Всемирная продовольственная программа и др.), деятельность которых помогает преодолевать чрезвычайные ситуации специфического характера (радиационные, химические, промышленные аварии, эпидемии и пандемии).

Созданная в 2019 г. Глобальная платформа ООН по сокращению рисков стихийных бедствий организует подготовительные встречи узких специалистов по соответствующей проблеме и официальные мероприятия с участием высокопоставленных чиновников, представителей международных организаций и бизнеса. Глобальная платформа собирается раз в два года по конкретной наиболее актуальной тематике.

Несмотря на то, что защита от чрезвычайных ситуаций и бедствий является новой сферой деятельности для международных организаций, таких организаций становится все больше. Как отмечает В. В. Лисаускайте, не все применяемые средства дают результат или устраивают по своей эффективности государства-участники или саму организацию. Но работа по выбору форм, их совершенствованию и корректировке содержания применительно к международной защите от бедствий продолжается [4, с. 16].

В настоящее время общий международно-правовой режим противодействия антропогенным и природным чрезвычайным ситуациям и пандемиям не создан, хотя определенные усилия, как было показано выше, предприняты и продолжают предприниматься. Заключены и действуют международные договоры, направленные на возмещение ущерба, причиненного техногенными авариями и катастрофами: Римская конвенция об ущербе, причиненном иностранными воздушными судами третьим лицам на поверхности, 1952 г.; Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью 1969 г. (с Протоколом 1992 г.); Парижская конвенция об ответственности перед третьими лицами в области атомной энергетики 1960 г.; Брюссельское соглашение об ответственности операторов атомных судов 1962 г.; Венское соглашение о гражданско-правовой ответственности за ядерный ущерб 1963 г.; Конвенция о гражданской ответственности в области морских

перевозок ядерных материалов 1971 г.; Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 г. и др. В числе договоров, призванных обеспечить взаимодействие государств в деле предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий 1992 г., Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии 1986 г., Конвенция о помощи в случае ядерной или радиационной аварийной ситуации 1986 г. и др.

Сотрудничество в рассматриваемой сфере предусматривается также документами интеграционных объединений (Европейский союз, Евразийский экономический союз (ЕАЭС), Содружество Независимых Государств (СНГ)) и региональных международных организаций (Ассоциация государств Юго-Восточной Азии, Шанхайская организация сотрудничества, Африканский союз). Так, например, Соглашение о сотрудничестве государств — участников СНГ в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций 2015 г. устанавливает, что в случае возникновения чрезвычайной ситуации или появления угрозы ее возникновения на территории одной из сторон эта сторона может обратиться с запросом о предоставлении помощи к другой стороне или сторонам; при этом условия предоставления помощи определяются в каждом конкретном случае по договоренности между запрашивающей и предоставляющей сторонами.

Базовым документом, на котором строится в настоящее время глобальная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, является подготовленная в рамках поручения Генеральной Ассамблеи ООН Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы [5]. Положения Сендайской рамочной программы имплементированы во внутреннее законодательство многих государств, в том числе Республики Беларусь. В нашей стране они учтены в таких программных документах, как Национальная стратегия по снижению риска возникновения чрезвычайных ситуаций на период до 2030 года, Основные направления реализации государственной политики в области гражданской обороны и Государственная программа «Урегулирование чрезвычайных ситуаций» на 2021–2025 годы, которые обеспечивают работу системы прогнозирования и мониторинга и способствуют снижению риска промышленных, ядерных, радиационных и иных аварий.

Национальная стратегия по снижению риска возникновения чрезвычайных ситуаций на период до 2030 года предусматривает создание нормативной базы, основанной на положениях Сендайской рамочной программы, в том числе разработку Кодекса о гражданской защите в срок не позднее 2030 года. Вместе с тем опыт зарубежных государств (например, Республики Казахстан) показывает, что нормативное обеспечение противодействия чрезвычайным

ситуациям как мирного, так и военного времени может быть эффективным на уровне Закона о гражданской защите, в который включены все нормы, относящиеся к системе гражданской защиты, включая гражданскую оборону, а также организационная и техническая сторона системы гражданской защиты, предупреждение чрезвычайных ситуаций, ликвидация чрезвычайных ситуаций и их последствий, обеспечение пожарной и промышленной безопасности, расследование инцидентов и аварий, формирование и использование резерва, статус сотрудников органов по чрезвычайным ситуациям и др. [6]. Объем казахстанского Закона составляет 109 статей, включая положения о введении в действие. Как представляется, нет необходимости в разработке отдельного Кодекса о гражданской защите. Что же касается сроков подготовки Закона, то с учетом общественной потребности и довольно богатого отечественного и зарубежного опыта срок до 2030 года следует значительно сократить.

С учетом тенденции к нарастанию количества и масштабов чрезвычайных ситуаций и бедствий представляется целесообразным рассмотреть вопрос о создании в структуре Министерства здравоохранения Республики Беларусь Службы медицины катастроф с соответствующим организационно-техническим обеспечением.

Вопросы международного сотрудничества и коллективных мер по противодействию чрезвычайным ситуациям должны найти отражение также в документах ЕАЭС. Целесообразно инициировать подготовку (в виде отдельного Приложения к Договору о ЕАЭС 2014 г.) документа о сотрудничестве и помощи в случае возникновения на территории государства-участника чрезвычайной ситуации техногенного или природного характера, в котором предусмотреть порядок обращения за помощью, ее объем, проведение аварийно-спасательных работ, а также меры по возможному финансированию ликвидации последствий чрезвычайной ситуации.

Таким образом, чрезвычайные ситуации техногенного, антропогенного, природного характера являются одним из серьезных вызовов международной и национальной безопасности. Стремительно меняющаяся в связи с изменением климата, экономической трансформацией и политическими факторами ситуация свидетельствует о том, что на данном направлении требуются новые, более решительные меры.

1. Андреев С. А. Концептуальные подходы к трактовке понятия «чрезвычайная ситуация» // Современные проблемы гражданской защиты. 2015. Вып. 1 (14). С. 42–51. [Вернуться к статье](#)

2. К вопросу о классификации чрезвычайных ситуаций / С. В. Горбунов [и др.] // Научные и образовательные проблемы гражданской защиты. 2015. № 2. С. 61–73. [Вернуться к статье](#)
3. Устав ООН [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. URL: <https://www.un.org/ru/about-us/un-charter/full-text> (дата обращения: 10.10.2023). [Перейти к источнику](#) [Вернуться к статье](#)
4. Лисаускайте В. В. Международные организации как субъект международного механизма защиты от бедствий // Вестн. Балт. федер. ун-та им. И. Канта. Сер. Гуманитарные и общественные науки. 2020. № 4. С. 5–17. [Вернуться к статье](#)
5. Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы [Электронный ресурс] // Управление ООН по снижению риска бедствий UNISDR. URL: https://www.unisdr.org/files/43291_russiansendaiframeworkfordisasterri.pdf (дата обращения: 10.10.2023). [Перейти к источнику](#) [Вернуться к статье](#)
6. О гражданской защите [Электронный ресурс] : Закон Респ. Казахстан, 11 апр. 2014 г., № 188-V ЗРК // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1400000188> (дата обращения: 10.10.2023). [Перейти к источнику](#) [Вернуться к статье](#)